



Green Development and
Innovation of the Legal System of
Environment and Natural Resources

绿色发展与环境资源 法律制度创新

施志源 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

福建省高原学科专项资金资助



Green Development and
Innovation of the Legal System of
Environment and Natural Resources

绿色发展与环境资源 法律制度创新

施志源 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

绿色发展与环境资源法律制度创新 / 施志源著. --
北京: 法律出版社, 2018
ISBN 978 - 7 - 5197 - 2534 - 1

I. ①绿… II. ①施… III. ①环境保护法—研究—中
国②自然资源保护法—研究—中国 IV. ①D922.680.4
②D922.604

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 172850 号

绿色发展与环境资源法律制度创新
LÜSE FAZHAN YU HUANJING ZIYUAN FALÜ
ZHIDU CHUANGXIN

施志源 著

策划编辑 高 山
责任编辑 邓颖君
装帧设计 李 瞻

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 北京虎彩文化传播有限公司
责任校对 王沁陶
责任印制 陶 松

编辑统筹 学术·对外出版社
开本 A5
印张 13.125
字数 400 千
版本 2018 年 7 月第 1 版
印次 2018 年 7 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792
咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆分公司/023-67453036

深圳分公司/0755-83072995

西安分公司/029-85330678

上海分公司/021-62071639/1636



书号: ISBN 978 - 7 - 5197 - 2534 - 1

定价: 65.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

序 言

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央开启了美丽中国建设的新征程,大力推进生态文明建设,提出了绿色发展的理念,并明确了绿色发展的实现路径,为健全中国的环境资源法律制度指明了方向。习近平总书记指出,建设绿色家园是人类的共同梦想,坚持绿色发展是发展观的一场深刻革命。在这场从思想、理念到行动的深刻变革之中,每一个公民既是参与者,也是受益者。促进绿色发展,要求每一个公民都应当积极投身生态文明建设,践行简约适度、绿色低碳的生活方式,为实现人类社会的永续发展贡献力量、奉献智慧。

贯彻绿色发展的理念,既要通过提升人们的思想觉悟,将与绿色发展相适应的生产生活方式转化为自觉的行动,也需要用法律制度来规范和约束人们的行为,将开发利用环境资源的行为装进制度的笼子里。自1979年《环境保护法(试行)》颁布以来,中国的环境法治已经走过了近40年的历程。40年间,中国环境资源方面的立法力度在不断加大,对保护环境资源起到了不可忽视的作用。但客观而言,目前的环境资源法律制度与促进绿色发展的要求还存在不小的差距。不断完善环境资源法律制度,已经成为新时代促进绿色发展的内在要求。这既需要立法机关的不懈努力,也需要学术界的艰辛探索。

近年来,施志源博士专注于环境资源法律制度的研究,发表了一系

列研究成果。《绿色发展与环境资源法律制度创新》一书的出版,是其对近年来研究成果的总结、凝练和提升。本专著主要有五个方面的特点。一是注重挖掘理论宝藏,研究具有一定的理论深度。书中论证了绿色发展与生态文明建设的内在统一性,指出应当用绿色发展理念指引新时代的生态文明制度建设;对自然资源国家所有权的一系列理论争论进行了回应,明晰了自然资源国家所有权的权利属性与民法进路;对环境标准的法律属性与制度构成进行了全面的剖析,提出了环境标准制度构成的二元结构理论。二是关注中国环境立法的进程,提出的立法对策具有可行性。对新《环境保护法》的亮点和不足进行了客观的评析,对新《环境保护法》下的公众参与制度、按日计罚制度等进行了较为深入的探讨;对新《环境保护法》实施之后的央地环境保护立法提出了中肯的建议,指出在中央立法层面,应当加快统一环境法典的立法进程,在地方立法层面,既要注重体现地方特色,也应当注重不同区域制度的系统性与协调性。三是突出问题意识,研究具有较强的现实针对性。专著聚焦环境资源保护领域的热点问题展开有针对性的研究。比如,对突发环境事件网络信息公开不及时、不全面、不到位的问题,提出应当修改现行法中突发环境事件信息发布单一主体的规定,赋予环保NGO参与突发环境事件信息公开的主体资格;对水生态治理中的困境,福建省开展万里安全生态水系建设的实践探索,提出了加强安全生态水系建设制度保障的相关建议。四是注重考察国外法律制度,研究具有全球视野。在自然资源管理制度创新中,提出要借鉴美国自然资源用途管制的有益经验;在环境管理制度创新中,介绍了英国、德国,以及我国台湾地区等境外环保大部制改革的经验。五是注重研究新问题,研究具有一定的前沿性。著作专章论述了新型自然资源的法律属性与权利归属,对气候资源、乌木、林业碳汇资源、狗头金、旅游吸引物等新兴自然资源的相关法律问题展开探讨,并提出了新型自然资源权利归

属的解决方案。简言之,本专著兼具理论性和实践性,提出了诸多有益的见解,值得肯定。

学无止境,理论研究也没有终点。学术上永远是山外有山,人外有人。环境资源法律制度创新本身就是一个宏大的命题,还有许多领域的课题值得深入研究和探讨。本专著提出的许多问题也还有提升和进步的空间,值得在理论上继续深挖,或者需要通过实践进一步加以检验、总结和提炼。读书至要在明理,体悟三道须有方。希望施志源博士能以这本专著的出版作为一个新起点,披荆斩棘,在绿色发展法律制度的研究上不断取得新的成绩。

是为序。

黄锡生

重庆大学法学院院长,教授,博士生导师

2018年3月于重庆大学法学楼

目 录

第一章 绿色发展与生态文明制度建设 001

第一节 绿色发展与生态文明的辩证统一 001

一、绿色发展与生态文明的概念 001

二、“天人合一”:绿色发展与生态文明的内在统一 007

三、人与自然和谐相处:绿色发展与生态文明的共同价值取向 010

第二节 社会主义生态文明制度建设 015

一、新时代的生态文明建设布局 016

二、新常态下的生态文明制度建设 020

三、生态文明制度建设的路线图 024

第三节 绿色发展指引下的生态文明制度建设 028

本章小结 035

第二章 新《环境保护法》及其影响 037

第一节 新《环境保护法》评析 037

一、新《环境保护法》的立法理念 038

二、新《环境保护法》的环境治理理念 040

三、新《环境保护法》的按日计罚制度 045

第二节 新《环境保护法》的宣传与普及 050

第三节 新《环境保护法》对环境保护法律体系的影响 053

一、《大气污染防治法》的修订 053

二、《水污染防治法》的修订 058

三、《环境保护税法》的制定 060

四、实施新《环境保护法》的地方配套立法 061

本章小结 073

第三章 环境管理制度创新 075

第一节 环境保护大部制改革及其法治保障 075

一、环境保护管理大部制改革的意义 076

二、我国环境保护大部制改革的实践及其反思 078

三、境外环保大部制改革的经验与借鉴 080

四、我国环保大部制改革的总体思路与制度设计 082

第二节 安全生态水系建设的法治保障 085

一、福建省万里安全生态水系建设的实践探索 086

二、万里安全生态水系建设的制度难点及其机制完善 087

三、万里安全生态水系建设的制度保障 092

第三节 突发环境事件网络信息公开主体制度创新 096

一、一道无法解开的题：突发环境事件的网络信息公开 096

二、破题之路：环保 NGO 介入突发环境事件的信息公开 104

三、解题之策：环保 NGO 参与发布突发环境事件信息的 立法完善 117

本章小结 125

第四章 环境标准及其制度完善 128

第一节 环境标准制度的立法概况 128

第二节 环境标准的法律属性与制度构成 132

一、环境标准的概念界定 133

二、关于环境标准的法律属性 134

三、环境标准制度构成的二元结构 137

第三节 环境标准的现实困境及其制度完善 142

一、我国环境标准的法律制度及其现实困境 143

二、完善环境标准制度的基本准则 147

三、完善环境标准制度的具体建议 149

本章小结 158

第五章 自然资源管理制度创新 160

第一节 自然资源管理大部制改革 160

第二节 自然资源用途管制的美国经验及其借鉴 168

一、美国自然资源用途管制的经验与启示 169

二、中国自然资源用途管制的制度现状 177

第三节 自然资源用途管制的中国方案 180

一、问题聚焦:我国自然资源用途管制制度的“零散”与“杂乱” 181

二、自然资源用途整体性管制的必要性分析 184

三、实现自然资源用途整体性管制需要处理好三种关系 187

四、自然资源用途整体性管制的总体思路 193

五、中国自然资源用途管制的实施策略 197

六、中国实施自然资源用途管制的制度保障 203

本章小结 209

第六章 自然资源国家所有权的民法进路 211

第一节 国家所有权的理论基础 211

一、所有权及其分类 211

二、马克思主义经典作家的所有权理论及其影响	214
三、马克思主义经典作家关于国家所有权的论述及其启示	221
四、国家所有权的制度内容	223
五、国家所有权的民法保护	229
第二节 民法语境下的自然资源国家所有权	231
一、自然资源国家所有权的制度科学性之探讨	232
二、自然资源国家所有权的性质辨析	244
三、自然资源国家所有权的法律属性	249
四、自然资源国家所有权的法律效力	252
第三节 自然资源国家所有权的法律构成	256
一、自然资源国家所有权的权利主体	257
二、自然资源国家所有权的权利客体	265
三、自然资源国家所有权的权利内容	273
本章小结	281
第七章 国有自然资源权利的运行与保护	284
第一节 国家自然资源权益的制度保障	284
一、生态文明制度体系建设与国家自然资源权益保障	285
二、完善国家自然资源权益保障制度的具体思路	286
第二节 自然资源的市场配置及其制度完善	296
一、市场配置自然资源的现实困境	297
二、市场配置自然资源的范围界定	300
三、市场配置自然资源的制度完善	302
第三节 自然资源民事法律责任制度之完善	310
一、建设生态文明对完善自然资源法律责任制度的要求	311
二、我国自然资源法律责任制度的现状	313
三、完善自然资源民事法律责任制度的具体建议	317

本章小结	325
第八章 新型自然资源的法律属性与权利归属	327
第一节 气候资源的法律属性与权利归属	327
一、气候资源的内涵界定	328
二、气候资源之权利客体属性	332
三、气候资源所有权归属之立法选择	337
四、结论	343
第二节 乌木的法律属性与权利归属	344
一、从彭州乌木案谈起	344
二、乌木的法律属性	344
三、乌木的权利归属	348
第三节 其他新型自然资源的法律属性与权利归属	348
一、林业碳汇资源	349
二、“狗头金”	350
三、旅游吸引物	352
本章小结	353
结 语 绿色发展法律制度建设之展望	354
参考文献	357
附录一 与本书相关的前期研究成果	388
附录二 中华人民共和国环境保护法(2014年修订)	390
附录三 决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利	
——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告(节选)	404
后 记	407

第一章 绿色发展与生态文明制度建设

党的十八届五中全会把“绿色发展”作为五大发展理念之一写入了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》，充分表明了建设生态文明在中国特色社会主义事业总体布局中的极端重要性。建设生态文明，是人类文明进程的历史必然。生态文明建设最重要的是要处理好人与自然的关系，人类既要有效地利用自然资源，又要很好地保护自然资源，这就需要树立正确的发展理念。党的十八届五中全会关于绿色发展的一系列阐述，不仅明确提出了绿色发展的理念，而且明确了绿色发展的实现路径，并为健全生态文明法律制度指明了方向，对新时期生态文明建设起到了统一思想、明确目标、引领行动的作用。

第一节 绿色发展与生态文明的辩证统一

一、绿色发展与生态文明的概念

（一）什么是绿色发展？

关于绿色发展的概念界定，是学界近年来关注的热点问题之一。绿色发展的关键词是“绿色”和“发展”，将这两个词汇联系在一起，其本

质是要强调发展的路径选择。在一个国家选择一个什么样的发展道路这个根本问题上,有两种基本路径:一是只重视经济总量的增长,为了发展可以不受节制地开发利用自然资源;二是强调发展应当是与环境资源相协调的发展,是建立在不破坏生态平衡和生态安全这一基础之上的发展,其强调开发利用自然资源应当受到必要的限制。这第二种发展路径的核心要义便是“绿色发展”。由此可见,绿色发展,是建立在高度关注人与自然和谐的基础之上做出的慎重选择。绿色发展是绿色和发展的内在融合,是以人为本的合目的性和以生态为本的合规律性的统一。^① 绿色发展是人与自然日趋和谐、绿色资产不断增殖、人的绿色福利不断提升的过程。^② 绿色发展是资源节约型、环境友好型的发展方式。^③

界定绿色发展的概念,还应当明晰“绿色发展”与“绿色经济”“循环发展”“低碳发展”等概念的异同。“绿色发展”与“绿色经济”既有区别又有联系。二者的联系在于,发展绿色经济是促进绿色发展的内在要求,实现绿色发展是倡导绿色经济的根本目标。二者的区别在于,绿色发展强调的是发展道路和发展模式的选择,绿色经济强调的是经济发展的方式。“绿色经济”主要针对绿色产业和绿色消费,“绿色发展”则包括绿色理念、绿色产业、绿色消费、绿色环境、绿色资源、绿色科技、绿色制度等的变化。^④ 由此可见,“绿色发展”不局限于“绿色经济”的范畴。“绿色发展”也不完全等同于“循环发展”或者“低碳发展”。循

① 参见邹巖、廖小平:《绿色发展概念认知的再认知——兼谈习近平的绿色发展思想》,载《湖南社会科学》2017年第2期。

② 参见黄志斌等:《绿色发展理论基本概念及其相互关系辨析》,载《自然辩证法研究》2015年第8期。

③ 参见吕薇等:《绿色发展:体制机制与政策》,中国发展出版社2015年版,第2页。

④ 参见沈满洪:《“绿色发展”及相关概念辨析》,载《文汇报》2017年6月9日,第15版。

循环经济有三个基本原则:减量化、再利用、资源化。^① 因此,“循环发展”主要是促进“减量化、再利用、资源化”的发展,其尤其强调“变废为宝”。“低碳发展”则是在能源与气候、经济问题受到越来越高关注度的时代背景下提出的发展方式,其核心要义是主张通过节能减排的方式减少经济社会活动中的碳排放。低碳发展是实现生态文明建设的核心内容和重要特征,而低碳发展模式也将成为一个国家核心竞争力的重要体现。^② 由此可见,“绿色发展”“循环发展”“低碳发展”虽然都强调了“节约资源、保护环境”的发展秩序,但各有侧重:“绿色发展”针对生态危机和环境危机,旨在建设环境友好型社会;“循环发展”针对资源危机,旨在建设资源节约型社会;“低碳发展”针对气候危机和能源危机,旨在建设气候舒适型社会。^③

保护好环境资源,是促进绿色发展的基础性工作。绿色发展的核心是要把节约自然资源和保护生态环境放在首位,以促进可持续增长和增进民生福祉为目标,防止产业发展带来的环境恶化、生态风险增大的问题。^④ 对于如何实现绿色发展,则允许各地结合地方的实际情况,走具有地方特色的发展之路。有的学者建议绿色发展应当牢牢守住发展和生态两条底线,走生态宜居、绿色发展之路,使绿色成为各项事业发展的底色;^⑤另有学者建议,要通过加快主体功能区建设推进绿色发展,通过构建科学合理的生产空间、生活空间、生态空间,协调环境保护

① 参见马强:《依托资源循环特征 推进循环经济内涵式发展》,载《宏观经济管理》2006年第6期。

② 参见谢方:《将低碳发展纳入地方顶层设计》,载《中国社会科学报》2013年1月11日。

③ 参见沈满洪:《“绿色发展”及相关概念辨析》,载《文汇报》2017年6月9日,第15版。

④ 参见雷德雨:《走人与自然共生共荣的包容性绿色发展道路》,载《贵州日报》2018年2月13日,第10版。

⑤ 参见黄俊明、王雨:《守住底线 走生态宜居绿色发展之路》,载《贵州日报》2018年2月10日,第8版。

与经济发展之间的矛盾;^①有的学者认为,促进绿色发展应当要有国际视野,树立国际化的绿色发展理念,胸怀国际化的绿色发展战略,参照执行国际化绿色产业发展标准;^②有的学者则提出,绿色发展的关键是要以系统化的方式推进产业化、价值链、创新链的绿化,以制度化的方式推进生态文明建设的空间、产业、区域三个联动,以市场化的方式推动污染联防联控和地区、群体之间的生态补偿。^③绿色发展的提出,从某种程度上体现了生态文明建设理论的不断成熟。尽管学界关于绿色发展的实现路径还在不断探索之中,但关注绿色发展的实现路径,往往避不开“生态文明建设”这个关键词。可见,要厘清“绿色发展”的含义,应当对生态文明的内涵和外延有一个清晰的把握。

(二)什么是生态文明?

生活在工业文明中的人们面临着环境污染日益严重、自然资源紧缺日益加剧等一系列难题,已经清楚地意识到:工业文明在带来经济飞速发展的同时,也给生态环境带来了严重的破坏,使人类的可持续发展之路布满荆棘。人们开始思考:人类究竟需要什么样的文明形态?“生态文明”的提出,就是建立在这一追问之上的。学术界对生态文明的概念界定见仁见智。有学者认为,生态文明,或称绿色文明、环境文明,是依赖人类自身智力和信息资源,在生态自然平衡基础上,经济社会和生态环境全球化协调发展的文明。^④有学者认为,生态文明是一种追求人

① 参见黄朝晓、叶芸:《加快主体功能区建设 推进广西北部湾经济区绿色发展》,载《经济研究参考》2017年第59期。

② 参见张志会:《以国际视野聚焦绿色发展 打造区域生态文明城市名片》,载《领导科学论坛》2017年第23期。

③ 参见吕薇:《绿色发展的关键》,载《海南人大》2017年第11期。

④ 参见李良美:《生态文明的科学内涵及其理论意义》,载《毛泽东邓小平理论研究》2005年第2期。

与自然和谐共生、循环互动、共同繁荣发展的文明新境界,它主张人类的发展必须兼顾其他物种的生产与发展,承认它们的权利和利益,树立顺应、尊重、保护自然的生态观念,实现可持续发展。^①有的学者则认为,各个学科从自身的研究视角出发,可以对生态文明作出各自的界定。在经济学视角下,体现生态文明核心价值的经济伦理最根本的内容就是人与自然关系的协调,其实现程度取决于包括“代内公平”与“代际公平”在内的人与人之间关系的和谐程度。^②

党的十八大报告对建设生态文明的背景、理念、路径和目标等都有清晰的阐述,^③从中可以看出,“资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化”是我国生态文明建设必须直面的客观现实,“尊重自然、顺应自然、保护自然”是建设生态文明过程中应当一以贯之的重要理念,“把生态文明建设融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程”是建设生态文明的基本路径,“建设美丽中国,实现中华民族永续发展”则是建设生态文明的根本目标。

综上所述,生态文明是指为了更好地保护资源、环境和生态系统,在经济建设、政治建设、文化建设、社会建设等各方面始终树立保护自然资源、维护生态安全的理念,从而实现人与自然和谐相处、人类社会永续发展的文明形态。生态文明在本质上是要建立人与自然的和谐关系,实现人类社会的永续发展。

第一,生态文明要求保护好“自然”。人类要以正确的态度来对待

① 参见张天文、王晓云:《论生态文明的科学内涵及其推进对策》,载《山西农业大学学报(社会科学版)》2014年第10期。

② 参见杨文进:《生态文明的经济学内涵》,载《学习与探索》2017年第3期。

③ 党的十八大报告指出:“面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势,必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念,把生态文明建设放在突出地位,融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程,努力建设美丽中国,实现中华民族永续发展。”

自然,扬弃“人定胜天”的传统思维,不以“征服自然、统治自然、奴役自然”作为人类发展的价值取向,不滥用自然资源,不破坏生态环境。不能把人视为自然界的主宰者,而应坚持人是自然界的重要组成部分,或者说人与自然在复杂的生态系统中是平等的。平等性是生态文明的重要特征,^①人类文明的发展建立在人与自然平等的基础上。

第二,生态文明要求保护好“人”。生态文明建设归根结底是为了人类的利益,建设生态文明必须始终坚持以人为本的发展理念。以人为本的发展理念,与极端的人类中心主义的主张有着本质区别。极端的人类中心主义是在把人与自然主客二分的基础上,把个人的利益作为价值原点和道德评价的依据,强调只有人类才是价值判断的主体。而以人为本是科学发展观的核心,强调了要注重人的全面发展,而不能片面追求物质上的满足;强调发展应当是为了大多数人的利益,而不是为了少数人的利益。^②当然,生态文明也不是简单地否定西方的人类中心主义价值观,而是一种扬弃和超越,是一个以人为本与生态原则的全面统一的社会形态。^③

第三,生态文明的最终目标是实现“人”与“自然”的良性互动、和谐发展。人类在向大自然索取的同时,要保护好自然界,积极主动回报大自然。在渔猎文明时代,由于人类自身开发利用自然资源的能力有限,自然界的自我修复和再循环能力超过了人类的开发利用速度,自然界对人类而言犹如一个取之不尽、用之不竭的资源宝藏,人类对自然界的索取不会破坏生态平衡,也威胁不到生态安全。这种平衡在农业文明

① 参见张敏:《论生态文明及其当代价值》,中国致公出版社2011年版,第1页。

② 党的十七大报告指出:“必须坚持以人为本……要始终把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为党和国家一切工作的出发点和落脚点。”这一要求在本质上就是要实现大多数人的利益。

③ 参见高德明:《生态文明与可持续发展》,中国致公出版社2011年版,第77页。